

• Frank Groothuijse

11-6-2025

Omgevingsverordening: thema's water en bodem sturend en natuur

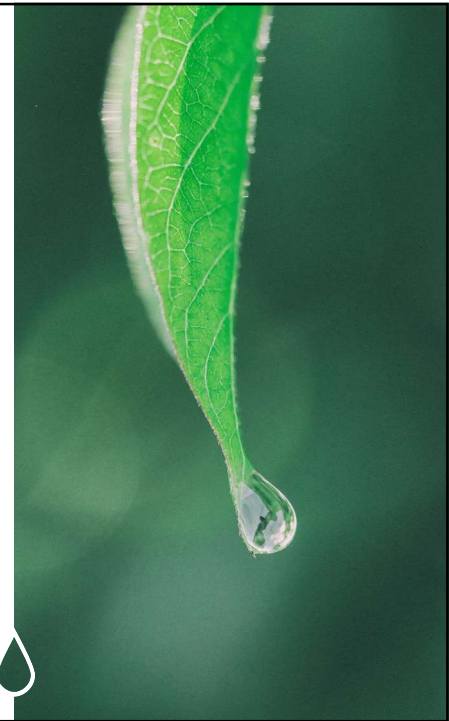
Reflectie

VMR Bijeenkomst – Omgevingsverordening: naar provinciale regie voor een integrale gebiedsgerichte aanpak?



Utrecht University

CENTRE FOR
WATER, OCEANS AND
SUSTAINABILITY LAW



1

Water en bodem sturend in de omgevingsverordeningen

1) Verhouding tussen borging WBS d.m.v. bestuurlijke afspraken en d.m.v. instructieregels

- Auteurs stellen terecht: WBS-beleid is niet uit zichzelf bindend voor decentrale overheden.
- Echter, de in rijksbeleid opgenomen voorkeursvolgorde op grond waarvan doorwerking van WBS eerst moet worden bewerkstelligd door bestuurlijke afspraken, en pas als dat niet mogelijk is m.b.v. regelgeving, lijkt volgens auteurs wel bindend te zijn voor decentrale overheden. Waarom?

'Provincies zullen moeten inventariseren welke onderwerpen zich lenen voor regulering in de omgevingsverordening, met dien verstande dat provincies de voorkeursvolgorde in acht moeten nemen en dat het WBS-beleid als rijksbeleid dus volgens het Rijk in algemene zin niet direct via regelgeving zou moeten doorwerken. Als een bepaalde structurerende keuze of maatregel bijvoorbeeld via een bestuurlijke afspraak wordt uitgevoerd, is de noodzaak voor regelgeving dus niet meer aan de orde.' (par. 5.2)

2

Water en bodem sturend in de omgevingsverordeningen

Hoe verhoudt de (rijks)voorkeursvolgorde zich tot:

I. Afdelingsjurisprudentie over de verhouding tussen bestuursovereenkomsten en instructieregels ([Hotel Gronsveld](#))?

- Bestuursovereenkomsten kunnen slechts inspanningsverplichtingen inhouden
- Verdergaande juridische binding kan alleen door instructieregels of instructies worden bereikt
- Provincies moeten bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds afwegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden.
- In dat laatste geval moet worden gekozen voor instructieregels.

II. Doorkruisingsleer ([Windmill](#)): kunnen bestuursovereenkomsten over de doorwerking WBS de Ow op onaanvaardbare wijze doorkruisen?

- Met instructieregels (Ow) kan een vergelijkbaar resultaat worden bereikt en zijn de belangen van burgers beter gewaarborgd

3

Water en bodem sturend in de omgevingsverordeningen

2) Onderscheid tussen instructieregels en regulering van activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving in de omgevingsverordening

- Instructieregels zijn geschikt om WBS-beleid bindend te laten doorwerken naar gemeenten en waterschappen en kunnen daarmee bijdragen aan integraal gebiedsgerichte aanpak.
- Regulering van activiteiten in provinciale verordeningen (en WS-verordeningen en Bal/Bbl) bemoeilijkt die aanpak, omdat dit een uitzondering is op het uitgangspunt dat activiteiten (integraal) in het omgevingsplan worden gereguleerd.
- In hoeverre kunnen provincies zelf activiteiten met het oog op WBS in hun provinciale verordening reguleren?
- Naast het subsidiariteitsvereiste (art. 2.3 lid 2 Ow), geldt dat bestuursorganen niet treden in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, voor zover dat niet nodig is voor de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden (art. 2.2 lid 2 Ow)

4

Water en bodem sturend in de omgevingsverordeningen

- *Voorbeeld PV Drenthe: verbod op gebruik bestrijdingsmiddelen binnen spuitvrije zone 4 meter v/d insteek oppervlaktewaterlichaam ter bescherming van oppervlaktewater waaruit drinkwater wordt gewonnen.*
- Verbod is m.i. onverbindend, omdat deze lozingsactiviteit op een oppervlaktewater o.g.v. het Bal wordt gereguleerd (art. 3.208, 3.209 jo. §4.64 Bal) en alleen het waterschap bevoegd is om t.a.v. deze lozingsactiviteit maatwerkregels te stellen (art. 2.12 lid 4 Bal).
- Ook in relatie tot omgevingsplan afbakeningsvragen, m.n. ten aanzien van de regulering activiteiten met het oog op ETFAL in omgevingsverordening: dat kan o.g.v. art. 4.2 lid 2 Ow nl. alleen als het betreffende provinciaal belang niet doelmatig met instructieregels of instructies kan worden behartigd.
- Stelling: regulering activiteiten in omgevingsverordening moet met het oog op een integraal gebiedsgerichte aanpak zoveel mogelijk worden beperkt tot specifieke provinciale taken.

5

Natuur in de omgevingsverordening

1) Zijn de rijksinstructieregels m.b.t. de bescherming van NNN aangescherpt?

Aanscherping:

- Niet alleen gericht op bescherming, herstel en ontwikkeling wezenlijke kenmerken en waarden NNN, maar ook verbetering daarvan.
- Meer besluiten onder NNN-regime (p.139). Alleen projectbesluit WS → is alleen verplicht voor primaire waterkeringen. Als t.b.v. projectplan Wtw moest worden afgeweken van bestemmingsplan, was NNN-regime ook van toepassing.

Versoepeling: het NNN-beschermingsregime gaat van <nee, tenzij...> naar <ja, mits...>

- Activiteiten die significante gevolgen (kunnen) hebben voor NNN hoeven immers niet te worden beperkt, mits nadelige gevolgen maar tijdig worden gecompenseerd.
- Onder Barro: beoordeling of activiteit per saldo NNN aantast. Zo ja, dan kon de activiteit niet worden toegestaan, tenzij daarmee een groot openbaar belang was gemoeid, er geen reële alternatieven waren en de aantasting van NNN werd gecompenseerd.

6

Natuur in de omgevingsverordening

Bescherming en herstel van NNN zal, in het licht van de Hrl en de NHV, moeten worden geïntensiveerd. In dat kader 3 stellingen:

- 1) De verplichting tot het treffen van maatregelen t.b.v. NNN moet in het Bkl aan de provincies worden opgedragen.
- 2) Provincies moeten omgevingswaarden in hun omgevingsverordening vaststellen om de doelstellingen voor NNN te concretiseren en/of zouden daartoe door het Rijk moeten worden verplicht?
- 3) Om provincies niet onnodig in de uitoefening van hun natuurbeschermingstaak te beperken, zou art. 7.8 lid 1 Ow provincies ertoe moeten verplichten om ter bescherming van NNN in hun omgevingsverordeningen regels (i.p.v. alleen instructieregels) te stellen, zodat het vaststellen van directe regels over activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor NNN (bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningstelsel) niet is uitgesloten.

7

Vragen en discussie aan de hand van stellingen

- 1) De (rijks)voorkeursvolgorde '*borging WBS eerst d.m.v. bestuurlijke afspraken en pas d.m.v. regelgeving als dat niet lukt*' is niet juridisch bindend voor decentrale overheden.
- 2) De (rijks)voorkeursvolgorde is in strijd met de Afdelingsjurisprudentie over de verhouding tussen bestuursovereenkomsten en instructieregels ([Hotel Gronsveld](#)) en de doorkruisingsleer ([Windmill](#)).
- 3) Regulering van activiteiten t.b.v. WBS in omgevingsverordening moet met het oog op een integraal gebiedsgerichte aanpak zoveel mogelijk worden beperkt (tot specifieke provinciale taken).
- 4) De rijksinstructieregels m.b.t. de bescherming van NNN in omgevingsverordeningen zijn niet aangescherpt, maar versoepeld.
- 5) De verplichting tot het treffen van (actieve) maatregelen t.b.v. NNN moet in het Bkl aan de provincies worden opgedragen.
- 6) Provincies moeten omgevingswaarden in hun omgevingsverordening vaststellen ter concretisering v/d doelstellingen voor NNN en het Rijk moet hen daartoe in het Bkl verplichten.
- 7) Om provincies niet onnodig in de uitoefening van hun natuurbeschermingstaak te beperken, zou art. 7.8 lid 1 Ow provincies ertoe moeten verplichten om ter bescherming van NNN in hun omgevingsverordeningen regels (i.p.v. alleen instructieregels) te stellen, zodat het vaststellen van directe regels over activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor NNN niet langer is uitgesloten.

8